

***O Estado regulador moderno
Teorias da regulação: abordagem
econômica***

Prof. Marcos Vinicius Pó

marcos.po@ufabc.edu.br

Regulação e Agências Reguladoras no Contexto Brasileiro

O ESTADO REGULADOR MODERNO

- Grande crescimento da atividade estatal após as décadas de 1930 e 1950
 - Crise econômica
 - II Guerra Mundial
 - Estado de bem-estar social
- Crescimento da economia permitiu ampliar a renda governamental e o investimento na provisão de bens e serviços e para incentivar o desenvolvimento econômico
- Década de 1960: lutas pelos direitos sociais

Declínio do Estado positivo

- Estado positivo:
 - Planejador
 - Produtor direto de bens e serviços
 - Empregador de último recurso
 - Propriedade estatal vista como a maneira de impor uma estrutura planejada à economia e, ao mesmo tempo, proteger o interesse público
- Perda de força a partir dos anos 1970
 - Desemprego
 - Crescentes taxas de inflação
 - Choques externos (crise do petróleo)
- Mudança na visão sobre o Estado: despesa pública e políticas de bem-estar como causa do mau desempenho econômico

- Empresas estatais não conseguem atingir seus objetivos sociais e econômicos.
- Falta de responsabilização e captura por políticos, sindicatos e interesses privados.
- Planejamento central se mostra limitado na criação de inovações que atendam aos desejos dos consumidores e cidadãos.
- Regras podem gerar distorções ao comportamento dos agentes no mercado.

“O governo não é a solução para o nosso problema; o governo é o problema”

Ronald Reagan, 1981

Mudanças no papel do Estado

- Limitações fiscais impactam as políticas públicas, mas afetam menos a capacidade de estabelecimento de regras
- Demandas sociais de mais inovação, dinamismo e eficiência econômica, junto com desejo de melhor proteção contra os riscos das novas tecnologias (físicas, químicas, biológicas, financeiras...)
- Estado deixa a provisão direta de bens e serviços:
 - Separação entre propriedade, controle e regramento.
 - Substituição das relações de poder diretas por instrumentos contratuais (privatização e concessão)
 - Privatização e concessão de serviços para a iniciativa privada.

	Estado positivo	Estado regulador
Funções principais	Redistribuição, estabilização macroeconômica	Corrigir falhas de mercado
Instrumentos	Tributação (ou tomar empréstimos) e dispêndio	Formulação de regras
Arena principal de conflitos políticos	Alocações orçamentárias	Revisão e controle da formulação de regras
Instituições características	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de bem-estar social	Comissões parlamentares, agências e comissões independentes, tribunais
Atores-chave	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos	Movimentos em prol de questões singulares, reguladores, peritos, juízes
Estilo de políticas	Discricionário	Limitado por regras, legalista
Cultura política	Corporativista	Pluralista
Responsabilização política	Direta	Indireta

- Cinco principais aspectos
 - Nova divisão do trabalho entre Estado e sociedade (ex.: privatização)
 - Aumento da delegação
 - Proliferação de novas tecnologias de regulação
 - Formalização de arranjos inter e intrainstitucionais de regulação
 - Aumento da influência de *experts* e de redes especializadas, inclusive internacionais
- A nova ordem regulatória é social, política e econômica
- Três tipos de globalização: empresas, mercados e regulação

- Novas estrutura de responsabilidades sobre os resultados sociais
- Novas formas de controle e de responsabilização
 - Arranjos contratuais
 - Regras e regulamentos
- Gestão pública tende a ser identificada mais com a regulação de terceiros que proveem os bens e serviços do que com a responsabilidade pela prestação de serviços
- Regulação → Desregulação → Re-regulação

Dinâmicas políticas no Estado Regulador

- Características do Estado regulador
 - Pluralismo
 - Difusão do poder
 - Delegação de tarefas a instituições especializadas não-majoritárias, como as agências reguladoras
- Governança democrática: deixa de ser a delegação de autoridade para representantes eleitos e se torna um tipo de democracia representativa indireta setORIZADA
 - Ampliação do espaço e papel de grupos voltados a demandas específicas

Regulação: técnica ou política?

- A regulação demanda conhecimento técnico especializado de setores e questões complexas.
- Uma decisão regulatória afeta enormemente os atores e interesses da área regulada, definindo ganhos e perdas para grupos econômicos e sociais.

“Nenhuma política pode ser puramente técnica, pois está nutrida por suposições subjacentes (e politicamente pertinentes) e/ou porque está sujeita a incertezas técnicas. Para qualquer problema, mesmo muito específico, existem várias soluções de boa relação custo-benefício e tecnicamente plausíveis” (Schneider, 1994: 110)

TEORIAS DA REGULAÇÃO

Características da regulação

- Uso da autoridade governamental
- Não envolve grandes gastos ou transferências diretas, mas afeta a distribuição de recursos
- Implica em direcionamento de atores privados
- Altamente técnica – requer expertise burocrático
- Pode assumir vários formatos institucionais e instrumentos
- Graus significativos de delegação de autoridade discricionária e normativa

Abordagens teóricas e analíticas

- Econômicas
 - Teoria normativa da regulação
 - Teoria econômica da regulação (teoria da captura)
- Políticas e sociais
 - Interesse público
 - Regulação como política pública
- Institucionais
 - Teoria Agente-principal (ou da agência)
 - Nova Economia Institucional (NEI)

O que as teorias procuram explicar?

- Por que a regulação surge em alguns contextos e não em outros?
- Por que ela toma determinados formatos?
- Como a regulação afeta os grupos econômicos e sociais?
- Como os grupos sociais e políticos afetam a regulação?
- A quem as autoridades reguladoras respondem?

Teoria normativa da regulação: intervenção do Estado na esfera econômica para corrigir falhas e problemas do mercado

Teoria econômica da regulação (teoria da captura): bases de ação do Estado frente à ação dos agentes e interesses privados. Também são chamadas de teorias positivas da regulação.

- Atuação do Estado para assegurar a operação Pareto-eficiente dos mercados: mercados competitivos asseguram alocação eficiente de recursos
- Falhas de mercado
 - Bens públicos: não-exclusividade; não-rivalidade
 - Monopólios, mercados incompletos, oligopólios
 - Ineficiências: alocativa, produtiva
 - Externalidades negativas e positivas
 - Assimetria de informação: seleção adversa; risco moral
 - Segurança e solidez de mercados
 - Saúde, segurança, ambiente

Problemas da teoria normativa

- A regulação nem sempre surge em setores onde se verificam mais falhas de mercado , tais como externalidades, oligopólios, monopólios, ineficiências econômicas, etc.
- As premissas de um Estado interessado no bem comum ou na busca da eficiência nem sempre se sustentam empiricamente.
- A organização e recursos dos grupos de interesse, junto com os benefícios que eles podem extrair da regulação, são aspectos que devem ser considerados.

Teoria econômica da regulação (captura)

- Inclusão dos grupos de interesse na análise da regulação e suas motivações.
- Grupos extrairiam renda da sociedade com a regulação:
 - Articulação entre empresas reguladas, sistema político e os reguladores → Captura
 - Limitação ou proteção contra a concorrência
 - Ampliação da renda extraída dos consumidores (preços...)
- Contexto histórico de questionamento à regulação (1970-80): a regulação distorceria a alocação ótima de bens de um mercado livre e competitivo, gerando ineficiências.

Fundamentação: a lógica da ação coletiva (Olson, 1965)

- Abordagem economicista para explicar como grupos sociais se organizam visando obter benefícios
- Fatores importantes na organização de grupos:
 - Custos
 - Organização
 - Informação
 - Benefícios e prejuízos percebidos (per capita)
 - Concentração versus Difusão
- Analisa como esses fatores afetam grupos grandes e grupos pequenos
- Grupos latentes: não chegam a se organizar para avançar seus interesses
 - Necessitam de incentivos seletivos
 - Efeito carona também dificultaria a sua organização.

Conclusões principais da teoria econômica

- Grupos pequenos e bem organizados se beneficiarão da regulação mais do que os grupos grandes e difusos, ou à custa destes.
 - Organização parcial de grupos já seria suficiente para diminuir a apropriação de renda (Peltzman)
- A política regulatória procurará preservar a distribuição de recursos entre os membros da coalizão dominante.
- A regulação é sensível a perdas de bem-estar, pois os seus benefícios se concentram em sua capacidade de distribuir riqueza.

Interface entre a agenda positiva e a normativa

		A concorrência é desejável?	
		<i>Sim</i>	<i>Não</i>
A concorrência é viável?	<i>Sim</i>	Mercado concorrencial normal	<i>Cream skimming</i>
	<i>Não</i>	Barreiras impostas por firmas dominantes ou ex-monopolistas	Monopólios naturais severos

Aula de 07/10

- Abordagens teóricas: política e institucional
- Textos base:
 - KUTNER, R. (1998). Tudo à venda. Tradução de Claudio Weber Abramo. São Paulo: Companhia das Letras. Capítulo 8: A regulação do ambiente humano
 - Posner, R. Teorias da regulação econômica. 1974 In. Mattos et all. Regulação econômica e Democracia. Editora 34: São Paulo. 2004
- Leitura complementar:
 - MELO, Marcus A. (2000). Política regulatória: uma revisão da literatura. BIB, nº 50, 2º semestre
 - PÓ, Marcos. V. O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo. 2009. Capítulo 1
- Material disponível em:
<http://perguntasapo.wordpress.com/disciplinas/rarcb/>